

XV CONGRESO INTERNACIONAL DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS A.C (ACACIA).

Título:

Responsabilidad social en las organizaciones públicas: la omisión al cumplimiento de responsabilidades de los servidores públicos en México, el caso de los legisladores.

Capítulo: Administración Pública

Coautores: Carlos Gómez Díaz de León
Xóchitl A. Arango Morales

Institución: U.A.N.L. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública

Dirección: Praga y Trieste S/N Residencial las torres, Unidad Mederos,
Monterrey N.L.

Correo electrónico: dr.cgomez56@gmail.com
xochitl.arangomr@uanl.edu.mx

Lugar del evento: Boca del Rio, Veracruz, México del 17 al 20 de Mayo de
2011, World Trade Center

Responsabilidad social en las organizaciones públicas: la omisión al cumplimiento de responsabilidades de los servidores públicos en México, el caso de los legisladores.

Resumen:

Este artículo plantea a través de una investigación teórica, lo que acontece en la actividad legislativa de los diputados en México, quienes en el ejercicio de su función, pasan a la inactividad legislativa, es decir, dejan de actuar como se espera, de acuerdo con la responsabilidad que la ley les atribuye. Nos referimos a la comisión de responsabilidad por omisión. Los diputados, de acuerdo con sus responsabilidades debe crear leyes, pero ellos no las realizan o lo hacen de manera insuficiente, faltando con esto a sus responsabilidades como servidores públicos. El artículo inicia planteando cuál es el deber ser del servidor dentro del servicio público, posteriormente acerca al lector a un marco teórico del servicio público en México, así como la relación de estos conceptos con la corrupción, término que incluye la responsabilidad política, y el ejercicio de la función legislativa como pauta de acción de los legisladores. La incidencia en actos como la omisión de los servidores públicos, se ha discutido desde la perspectiva jurídica, sin embargo, no ha sido suficiente para subsanar la falta de legislación, dentro de las responsabilidades de los diputados esta la de legislar, es decir, crear leyes, cuando los legisladores incumplen con esta obligación, dejan en desprotección a sectores sociales por falta de leyes que los protejan o los regulen, con esto se provocan muchas de las lagunas legislativas que se tiene en el marco jurídico nacional, lo cual se origina en esta falta legislativa llamada omisión.

Palabras clave: responsabilidad, omisión, servidores públicos.

Introducción

Uno de los grandes problemas a los que se enfrentan los países con un sistema político en transición como México, es el déficit de confianza en las instituciones en general y en los servidores públicos. El llamado déficit de confianza se ha visto incrementado por los elevados índices de corrupción que se manifiesta en todos los ámbitos del sistema político tanto en las administraciones públicas como en los órganos políticos. Esta corrupción deriva del mal actuar o del dejar de hacer, es decir de la omisión de alguna acción. En el ámbito del poder legislativo la omisión se da en el incumplimiento de las responsabilidades de los legisladores, fundamentalmente los diputados, lo cual, hace vulnerable el sistema jurídico del país y deja desprotegidos a ciertos sectores por causa de acciones de omisión; aspectos como la ética, la transparencia, son principios de la vida pública y de la participación política de toda forma de gobierno que todavía no forman parte de la cultura política en México.

Uno de los reclamos constantes de la sociedad al sistema político, es no tan sólo la constante búsqueda de democracia en las instituciones sino también la desatención que reciben los ciudadanos de su gobierno, en la prestación de los servicios públicos y en la atención a sus demandas, responsabilidad que le corresponde a las instituciones políticas, incluyendo la administración pública, en el ejercicio de la función de gobierno de todo Estado democrático.

En este trabajo se plantea una aproximación teórica a conceptos como ética, su antítesis, la corrupción, el uso y abuso del poder y quienes realizan el vínculo entre el gobierno y la sociedad, es decir, los servidores públicos, específicamente los diputados. En efecto, los diputados como representantes del pueblo, constituyen la voz y el voto que transmite las demandas ciudadanas a la máxima arena política que es el Congreso de la Unión y a partir del juego democrático que nos describe Bovero (1998), la representación, la elección, la deliberación y la decisión se transforma en la voluntad general que da cuerpo al contrato social. El análisis surge como resultado de una reciente inconformidad

de sectores sociales, quienes han quedado desprotegidos por las acciones de omisión cometidas por los diputados.

Teniendo presente que la Constitución Federal es el máximo ordenamiento jurídico del país, pero que debido a casos que han evidenciado su deficiencia o simplemente no existe ley, ya que los legisladores han sido omisos en la reglamentación de la Constitución, nos hemos dado a la tarea de aproximarnos a cuestionar el porqué de las omisiones causadas por los diputados.

Es de suma importancia recordar que la conducta del hombre está regulada por tres disciplinas que son, la ética, la política y la jurisprudencia, los dos primeros preceptos aquí planteados, aluden a una conducta de los individuos de manera aislada, mientras que lo jurídico hace referencia al individuo en relación con los demás.

En una primera aproximación teórica, el lector encontrará el estado de la cuestión, respecto a cuál es la situación del servicio público en México, previo planteamiento ético del deber ser, la relación entre ética, responsabilidad en el servicio público y la corrupción, así como el vínculo que mantienen dichos conceptos con el ejercicio del poder.

Conceptos fundamentales. La Ética y La Moral

La excelencia del gobierno democrático no se realiza sino a condición de que la sociedad en general sea instruida y dotada de civismo y moralidad, cualidades que la capacitan para llevar al poder no tan sólo a los más dignos, sino también para exigir que mientras los gobernantes estén en el poder actúen de manera ética, ya que la integridad de los políticos y de los servidores públicos es un ingrediente esencial de la sociedad democrática.

Este comportamiento ético que se espera de los servidores públicos, puede ser estudiado empíricamente, basado en el análisis de los comportamientos, hechos que en este trabajo son planteados a través de

casos específicos; comencemos por darle explicación a estos fenómenos desde el concepto de la ética, con una primera aproximación de lo individual y posteriormente desde lo social, ya que es desde estos dos ámbitos desde donde puede apreciarse el impacto de la actuación u omisión de los servidores públicos.

Siendo la ética la ciencia que estudia la moral en los individuos, iniciemos por definirla desde lo individual: la ética se plantea como “la ciencia práctica que estudia y enseña las reglas que deben seguirse para hacer el bien y evitar el mal”; la ética nos permite establecer el objeto de esta ciencia y descubrir cuál es el fin del hombre y cuáles los principios y normas a los que debe someter su conducta, ya sea como individuo o como miembro de la sociedad (Vargas, 1966, 81).

Es en la sociedad en donde el individuo ejerce de manera práctica sus valores morales, de acuerdo con Espindola, hay dos formas en las que aprendemos la moral: la primera es la llamada *moral restrictiva*, descrita como la que detiene, controla y prohíbe ciertas conductas de acuerdo con patrones culturales. Son acciones que tienen que ver con la adaptación a un entorno social, sin embargo aun y cuando se consideren buenas no se excluyen de reproducir vicios que en los servidores públicos se convierten en prejuicios sociales, un ejemplo de estos vicios es cuando los legisladores dejan de producir leyes que protejan a la sociedad causando con esto omisión (2009, 7).

Ahora bien, los individuos estamos sometidos a prohibiciones que marca la ley. Al respecto Espindola nos dice que dichas prohibiciones frecuentemente se traducen en leyes y códigos de conducta que tenemos que obedecer y cuyo incumplimiento se castiga con una sanción, a veces legal, a veces nada mas moral. Así, aunque nos suena negativo, las prohibiciones nos ayudan a establecer condiciones mínimas de trato humano y social que nos permitan desarrollarnos.

Continuando con Espindola, la segunda forma de moral es la llamada *moral de crecimiento o constructiva*, su objetivo es que la persona sea feliz y

desarrolle actitudes y cualidades para alcanzar el objetivo deseado; la moral constructiva, debiera ser la de mayor importancia a desarrollar por los servidores públicos que trabajan en el Gobierno, y en la búsqueda del ejercicio de las actividades propias del servicio dentro de las instituciones públicas. Alcanzar los objetivos planteados por la institución, será la meta primordial del servicio, buscar anteponer a la moral constructiva como objetivo de búsqueda y de satisfacción del individuo, de tal forma que, no se lleguen a imponer comportamientos prohibitivos como sería la moral restrictiva. Esta moral deriva del valor inherente que debiera tener todo servidor público por el simple hecho de serlo, esto se conoce como vocación de servicio público.

La segunda connotación de ética, es desde lo social. Adela Cortina, citada en Bautista, nos dice que es un modo de ser o carácter de los individuos. Ello puede implicar que los seres humanos nacen con un cierto carácter ya heredado pero también modificable socialmente, es decir, existe cierto camino por el que transitamos con libertad y en ese camino se dan posibilidades de nuevos modos de ser, en donde cada individuo elige entre el bien y el mal (2001).

El transitar por un camino de libertad al que se refiere Adela Cortina, lleva al individuo a una elección, lo que para Kant son actos desinteresados y obedecen únicamente a la racionalidad del ser humano, "la moralidad debe obedecer al imperativo categórico humano que nos dice que debemos actuar deseando que la máxima de mi acción sea de un mandamiento universal" (Espindola, 2009, 22). Entonces, la racionalidad por un principio de coherencia nos impulsa a que nuestros juicios y acciones morales no sean sólo para mí o para un grupo, sino para todo ser humano, llamémosles entonces a estos principios, mandamientos universales, no obstante la ignorancia, los prejuicios y las malas costumbres acaban siendo justificadas, además de que pueden impulsar a los individuos a actuar mal. Ahora bien, se pudiera pensar que lo ético es lo eficaz, pero esto no necesariamente produce resultados unívocos y por todos aceptados; pensémoslo de esta manera, lo que es eficaz para algunos para otros no lo es.

De este modo, la ética busca un alcance moral, educar mejores ciudadanos, tal como Helvecio decía, “la moral es una ciencia frívola si no se une a la política”, es decir, a la praxis, a la acción en la vida individual y colectiva (Aguilera, 2008, 47). Se puede determinar entonces que, la ética tiene como objetivo moral, hacer objetivamente mejores a los hombres en sus actos, desde la perspectiva de lo privado para darle pie a la participación en lo público, ya que es en lo público (servicio público) en donde tiene su actuación la política.

En política, como bien dice Sartori, no soy yo quien decide por mí, sino otros; bajo esa explicación, es fundamental que los políticos actúen responsablemente, teniendo en cuenta los efectos de sus actos; esta situación se da en el contexto de una ética de las consecuencias (2007). La ética de los servidores públicos es algo medible, a través de una actividad que realizan, no algo abstracto, el comportamiento ético no se acota a una lista de reglas a observar o situaciones a alcanzar, sino más bien, es un proceso que puede medirse y controlarse a través de la gestión permanente de la ética al servicio público como tarea fundamental del gobierno, lo cual resulta crucial para su funcionamiento y evolución.

Resultado de esta falta de ética es el deterioro de la calidad de vida de la sociedad. Si se tiene que exigir un plus especial de calidad humana a alguien, es a los servidores públicos; y entre ellos muy especialmente a los responsables de crear leyes para que brinden jurídicamente un estado de derecho, tanto al ciudadano común como a cada uno de los servidores públicos de los diferentes niveles de gobierno, nos referimos a los legisladores.

Es evidente la coincidencia a la que llegan algunos intelectuales como Habermas, Giovanni Sartori, George Steiner, Noam Chomsky entre otros, en función de coincidir que los antivalores y las prácticas de corrupción han estado presentes en todas y cada uno de los ámbitos de la vida pública. Ellos sostienen que las sociedades están sumergidas de manera constante en una crisis de valores y de insatisfacciones políticas, creando una situación de confusión y desorientación en los individuos que las integran (Bautista).

La crisis de valores que sufren los estados requiere colocar a la moral en el centro de toda actividad pública, por lo que el reto para las autoridades es que los esquemas éticos logren su interiorización por el servidor público y su aplicación en la vida pública, así como la congruencia entre lo que se dice y lo que se hace, entre lo que se espera y lo que es y ello a todos los niveles, es decir, desde la cúspide hasta la base.

Marco conceptual del Servicio Público.

La relación que mantiene la administración pública a través del servicio público con la sociedad es una especie de intermediación, parte de la responsabilidad del gobierno es crear las condiciones para mantener el orden en la sociedad, uno de los medios para alcanzar este objetivo es, vía los servicios públicos que el estado está obligado a proporcionar a la comunidad.

Siendo los servidores públicos un conjunto de individuos que a través de acciones ejecutan las políticas del Estado, buscan mantener lo que Aguilera y Escamez definen como una sociedad bien ordenada, “una sociedad bien ordenada es una sociedad cuya estructura básica está efectivamente regulada por una concepción pública de la justicia, que establece cuáles son los términos equitativos de la cooperación social, de modo que los miembros de la sociedad saben a qué atenerse, adoptan esa concepción de la justicia y se guían por ella en el conocimiento de que todos los demás también la siguen”, el sentido de dicha concepción es que, en la medida que la sociedad se ordena a través del servicio público, el gobierno mantiene el ejercicio del poder (2008, 95).

El orden que el gobierno establece en una sociedad, no sólo se basa en la eficiencia del servicio público, sino que ésta tiene su base y sustento en la educación, es a través de la educación, como los ciudadanos van aprendiendo y reconociendo el pluralismo razonable como el resultado inevitable del ejercicio de la razón en un marco de instituciones libres; es conveniente retomar pensadores importantes como John Dewey en relación a la

Constitución de una sociedad ordenada que se organiza y se sustenta en función de la educación:

La consolidación institucional del Estado de derecho y una sólida ética ciudadana se alcanzan a través de una educación ético-cívica. La finalidad de la educación cívica y moral es formar un estilo de vida comunitaria que refuerce valores como la justicia, solidaridad, cooperación, respeto, medio ambiente, igualdad de género. Esta educación comporta la capacidad de analizar críticamente la realidad cotidiana, examinar críticamente las normas sociales vigentes, detectar nuevas formas de injusticia social, idear formas más justas y adecuadas de convivencias, formar hábitos de convivencia plural y democrática” (Aguilera, 2008, 50).

Así pues, una sociedad ordenada, es una sociedad en donde su estructura organizacional se apoya del ámbito de lo jurídico, pero también en el servicio público como instrumento de acción para realizar actividades propias del gobierno. Una de las vías del ordenamiento, como se menciona anteriormente, se da mediante el ámbito jurídico, es decir el marco normativo en el cual se establecen lineamientos en los que todos los ciudadanos deben servirse incluyendo a los actores políticos que se encargan de crear leyes, en la búsqueda de la ordenanza.

Todas las funciones realizadas en el servicio público no podrían llevarse a cabo sin las personas que están al frente de dichas responsabilidades, los legisladores son unos de ellos, es por eso que, un actor de suma importancia dentro de la vida pública son los diputados (as), quienes integran una parte de las actividades propias del poder legislativo, esto es, el servidor se encuentra inmerso en la esfera del gobierno, y éste a su vez, responde a los fines del Estado.

Bautista, citando a Rousseau decía que “el gobierno es un cuerpo restringido de hombres en el interior del gran cuerpo político, una pequeña sociedad en grande, a quien le corresponde la ejecución de las leyes y el mantenimiento de la libertad, tanto civil como política” (2001, 39); estos cargos son honores del Estado, por eso quien ocupa uno debe honrarlo y respetarlo, en el caso de los legisladores, siendo servidores públicos que al no cumplir con dichos honores, incurren en acciones como la omisión, faltan a estos cargos de honor.

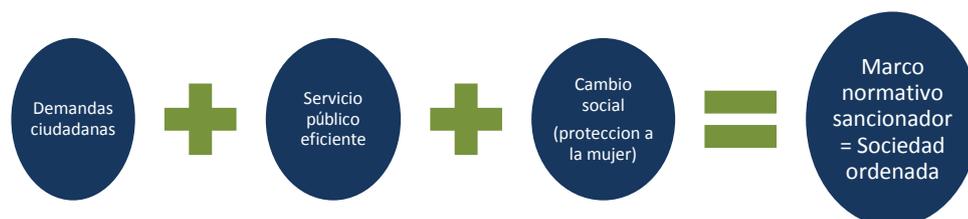
Para ilustrar lo anteriormente expuesto podemos considerar el caso de los diputados locales de Tlaxcala, en donde dos organizaciones presentaron ante el pleno del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), una promoción (demanda) por omisión legislativa en contra de la LIX legislatura local, debido a la tardanza de este órgano para regular y armonizar el código penal y civil con la ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en Tlaxcala. La directora del Colectivo Mujer y Utopía, explicó (Muñoz, 2010), que desde noviembre de 2009, la asociación que representa junto con otras organizaciones presentaron una iniciativa popular, cumpliendo con los principios de legalidad, igualdad y acceso a la justicia. Sin embargo, dijo, no obstante que los actuales diputados le dieron ingreso al documento y lo turnaron al área de estudios legislativos con fecha del 2 de diciembre del 2009, el 19 de febrero del 2010 al no haber respuesta, se presentó un segundo escrito, el 22 de febrero del 2010, se giró otro oficio a las diputadas de la comisión instructora de juicio político y de fomento agropecuario para que apoyaran la causa, además de que se hicieron llegar al Congreso local cartas ciudadanas de mujeres y hombres de 59 municipios del estado, todo ello solicitando el avance legislativo de la propuesta. Tampoco hubo respuesta. Podemos visualizar con el ejemplo anterior que el servicio público puede generar ineficiencia cuando no cumple con lo que la ley le establece como obligación.

Ahora bien, un segundo caso que refleja la falta al cumplimiento de las obligaciones de los legisladores, es lo acontecido respecto de la *ley televisa*, esto es, después de cuatro meses de haber resuelto sobre la constitucionalidad

de algunos artículos de la *Ley Televisa*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales incurrieron en 'omisión legislativa', al no cumplir con el mandato del artículo segundo constitucional de apoyar a las comunidades indígenas para que adquieran, operen y administren medios de comunicación, particularmente estaciones de radio comunitarias. Por lo anterior, podemos deducir que el relajamiento de las responsabilidades se da debido a la falta de sanciones aplicadas a los legisladores, aun y cuando la omisión está marcada en la ley (Aranda, 2007).

Un tercer caso, es el que nos presenta Beltrán (2009), en donde una senadora del PAN acusó que en Sinaloa la cámara local incumplió el mandato de adecuar la ley electoral local con las nuevas disposiciones federales, y hasta ahora no ha pasado nada. Por ello, presentó ante el pleno del Senado una iniciativa para adicionar en el artículo 105 de la Constitución General de la República, para incorporar el recurso de "acción de omisión legislativa absoluta" y así obligar a los Congresos a legislar en diversos tópicos. Hasta ahora, resaltó, la Carta Magna no prevé disposición jurídica alguna que los obligue. Tampoco, aclaró, hay forma jurídica para mandar al propio Congreso de la Unión a cumplir los plazos y condiciones para crear las normas que le indique el poder constituyente, o incluso, las que éste mismo se impone.

Como podemos apreciar en los casos anteriores, el gobierno puede generar poder coactivo para resolver un problema mediante la prestación del servicio público, siempre que el sistema legislativo esté generando cambios sociales, los cuales se verán reflejados en beneficios de la sociedad, tal como se da en la siguiente representación.



Bajo los argumentos anteriores, en donde la omisión no está contemplada como un mecanismo de control constitucional, está siendo nulificada por la falta de legislación para responder por los actos que se dejan de hacer, de tal forma que, mientras no existan normas que castiguen a los legisladores por omisión, se seguirá cometiendo como una falta de responsabilidad de los servidores públicos específicamente en el caso de los diputados.

Por otro lado, el número de demandas al que se someten los legisladores por acciones de omisión, es casi nulo, por lo que las decisiones del sistema judicial atienden más a cuestiones políticas que a cuestiones legales, ¿quién debería castigar a nuestros legisladores cuando causen omisión?

Los órganos del Estado tienen que cumplir en su actuación pública con los principios a continuación mencionados: continuidad, suficiencia, rapidez, seguridad, economía, calidad, eficiencia e innovación, con el objetivo de hacer que el servicio público contribuya al ejercicio de la gobernabilidad del Estado de derecho (Carretero, 2010, 2).

Es por ello que los legisladores a través de un conjunto de acciones que se distinguen por los principios de legalidad y de eficacia; legalidad porque el procedimiento administrativo se realiza bajo normas jurídicas que salvaguarden los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, y eficacia porque es perfectamente exigible a la organización administrativa demuestre el buen funcionamiento en la prestación del servicio a los intereses colectivos en beneficio del bien común, participan en la conformación de una sociedad ordenada.

En este sentido, el servicio público debe eficientizar las actividades propias de intermediación entre la sociedad y el gobierno mediante los servidores públicos, para mantener el orden de la comunidad a la que le sirve.

Referentes Teóricos (que dan explicación al comportamiento que causa omisión).

Son muchas las teorías que intentan dar explicación al porqué del comportamiento de los individuos en el contexto de la Administración Pública, específicamente en relación al servicio público; la motivación del comportamiento indebido y social es fundamental para entender qué los lleva a realizar prácticas de corrupción.

La teoría más importante en la que nos situaremos es la teoría de Herbert Simon, quien considera que “como el proceso de decisión ha estado presente en las organizaciones bajo la teoría económica de la *utilidad subjetiva*”, esta teoría *bounded rationality* establece que, el decisor racional elige, entre unas alternativas que le vienen dadas, aquel curso de acción que le produce una mayor satisfacción, una vez que se ha asignado todas probabilidades subjetivas y se han comparado según unas determinadas preferencias (Garriga, 2000, 3).

Las decisiones deberían tomarse, de acuerdo con esta racionalidad, dividiendo el proceso de sus tres partes componentes: las alternativas de acción, las consecuencias y las satisfacciones derivadas de las consecuencias, es decir, una decisión es racional, si maximiza determinados valores en una situación dada, en este sentido, las consecuencias que surgen como producto de la omisión de los servidores públicos, deben ser vislumbradas por ciudadanos o instituciones observadoras que puntualicen al respecto.

Sin embargo, Simon nos dice que el proceso de racionalización no se produce de la manera antes expuesta, ya que los individuos no pueden conocer todas las alternativas posibles, no pueden predecir todas las consecuencias y usualmente no evalúan perfectamente todas las satisfacciones derivadas de estas consecuencias; Simon también habla de que los límites de la racionalidad han sido descubiertos y derivados de la incapacidad de la mente humana para conseguir en una decisión todos aquellos aspectos de valor, conocimiento y comportamiento que podrían ser relevantes. (Ibíd.)

Respecto a la toma de decisiones que menciona anteriormente Simon, el analista Cooper (1990,18) plantea un modelo ético de decisión en donde muestra la diversidad de alternativas a la que se enfrenta el decisor. De acuerdo con este modelo Cooper lo racionaliza en cuatro elementos (reglas morales, principios éticos, autoevaluación anticipada y ensayo de la defensa) a través de estos elementos, el decisor identifica cuales serian las posibles consecuencias de su selección para finalmente elegir una alternativa.



Modelo de decisión ético de Cooper (1990, 18)

Como podemos ver en el modelo anterior, el planteamiento de Cooper se lleva a cabo buscando la selectividad de la identificación de las posibles opciones de alternativas, las cuales están sujetas a un ir y venir de análisis buscando realizar proyecciones respecto de cuales podrían ser las posibles consecuencias, sin embargo lo que nos restaría preguntarnos es, ¿la selección final del decisor es realmente la mas racional?

La teoría de la utilidad subjetiva y el modelo de decisión ético de Cooper coinciden de manera determinante, la teoría de Simon plantea la complejidad de racionalizar respecto de una sola decisión, mientras que Cooper identifica alternativas realizando una proyección de las consecuencias, por lo que ni Simon ni Cooper concretan que la selección realizada sea la óptima, la racional, la mejor.

Retomando la postura de Simon, un concepto importante a considerar es la toma de decisiones, de acuerdo con este teórico es el postulado teórico en el que se parte de un concepto de decisión amplia:

Decidir es seleccionar una alternativa entre aquellas físicamente dadas y mutuamente excluyentes, en cualquier momento, hay una multitud de alternativas físicamente posibles que pueden ser elegidas por un individuo; por algún proceso esas numerosas alternativas son reducidas a una, la cual es, en definitiva, llevada a cabo. No lo limita a un proceso deliberativo o consciente sino que intenta explicar cualquier proceso de selección (Garriga, 2000, 3).

Bajo este argumento, podemos decir que, primero, los servidores públicos cuando se encuentran en el supuesto de incurrir en acciones en contra de lo que marca la norma (como la omisión), no analizan de manera consciente, todas las implicaciones que traerá consigo tomar una decisión por cualquiera que sea la alternativa, y dos, aun y cuando no hayan tomado la mejor decisión existirá para el decisor una justificación fundamentada respecto a esa línea de acción.

En su desarrollo, Herbert Simon consideró que el proceso de decisión ha estado presente en las organizaciones, fundamentalmente cuando las personas están sometidas a la toma de decisiones, es imposible para un solo individuo que alcance a maximizar cualquier grado de racionalidad. El número de alternativas es tan grande, la información que tendría que analizar para evaluarla es tan amplia, que algún tipo de aproximación a la racionalidad objetiva es muy difícil de concebir. Debido a ello, Simon afirma la existencia de los límites de la racionalidad, los límites de la racionalidad han sido descubiertos y derivados de la incapacidad de la mente humana para conseguir visualizar en una decisión todos aquellos aspectos de valor, conocimiento y comportamiento que podrían ser relevantes para dicha decisión (Garriga, 2000, 36).

Podemos concluir que, cuando, el servidor público incurre en omisión, a pesar de los valores individuales y sociales de su contexto, no realiza un proceso de análisis profundo del impacto que tendrá el dejar de crear leyes, ya que es tan subjetivo que no alcanza a racionalizar los efectos sociales que traerá consigo dicho comportamiento, afectando con ello a sectores sociales que en sus leyes tendrán huecos y falta de protección a sus derechos fundamentales debido a la falta de legislaciones eficientes que ayuden a crear mejores condiciones de vida.

La corrupción en el servicio público.

A lo largo de la historia, personas que buscan ingresar al sistema del servicio público, lo hacen porque ven al Estado casi como un “botín”, es decir una fuente de rentas, recursos, poder y estatus. Visto desde otra perspectiva, la corrupción en el servicio público como fenómeno social, se describe como la transformación de la administración pública ya que es fuente de enriquecimiento privado e ilícito (Álvarez de Vicencio, 3). Bajo este esquema, la corrupción es un acto de deslealtad o hasta de traición respecto del sistema jurídico, el cual se establece a través de las normas que rigen el comportamiento de los servidores públicos.

La definición más cercana a lo que nos atañe es la elaborada por el profesor de Harvard, Josep S. Nay. El nos dice que la corrupción “es una conducta que se desvía de las obligaciones de orden público normales debido a intereses personales o beneficios monetarios o de orden social; o que violen normas respecto al uso de cierto tipo de influencias con fines personales” (Cuarezma, 2002, 29).

Si lo denotamos como categoría cultural, la corrupción incluye a todas aquellas prácticas que aprovechan las contradicciones o ambigüedades del sistema normativo para el lucro personal, también éste representa un reto a una teoría dominante del valor: fundamentalmente la utilitaria, donde la

procuración del bien privado redundando de manera natural en el bien público. En una crítica a la corrupción colectiva Erich Fromm señala que, la vida de las personas no puede ser vivida repitiendo los patrones de su especie, es decir reproduciendo patrones de comportamiento deshonestos (Bautista, 2001, 18).

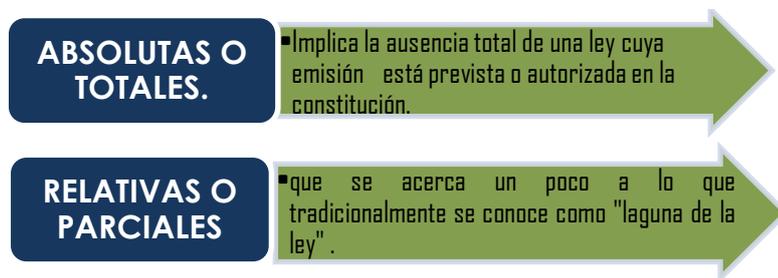
Al estudiar de la corrupción en el servicio público, Carretero (2010, 3), da algunas razones del porqué los servidores públicos realizan esta práctica: Idea de éxito personal, relativismo moral y ético, concepción utilitarista de la felicidad, pérdida del sentido del deber, quiebra general de los valores morales, doble moral: profesional y personal; leyes del mercado que obligan por la globalización a prácticas poco deontológicas.

Por otro lado, un aspecto importante en el desarrollo del servicio público es la sanción; el incumplimiento de las obligaciones tales como la omisión puede llevar a los funcionarios públicos a la irresponsabilidad y por ello pueden, ser sujetos a cuatro tipos de responsabilidades, la penal, la civil, la política y la administrativa.

La corrupción abarca un sinnúmero de acciones, no en vano Finer estima que “el abuso del poder se presenta en tres formas: omisión, en cuanto el Gobierno o sus agentes hagan dejación del cumplimiento de sus deberes; mala gestión, en la medida que se incurra en despilfarros o parcialidad; y sobre-administración, por cumplir un deber con exceso respecto de lo legalmente prescrito” (García, 2001, 136). Violar las normas constituye una conducta inmoral pero también ilegal, la omisión es una de estas conductas que los servidores públicos ejercen con total impunidad. Omitir actividades que corresponden a cargos públicos específicos ocurre con gran frecuencia, al grado de ser consideradas por el individuo común como actividades propias de la burocracia, sin que sean llamados actos corruptos, ¿porque no tipificarlas como corrupción?, porque en la mayoría de las veces se desconoce el aspecto jurídico y mas aun lo que implica el incumplimiento de lo que la ley dictamina.

Este tipo de corrupción se presenta mediante la inactividad o silencio del servidor público o a través de un comportamiento negativo y negligente frente a la obligación que marca el Derecho (Cuarezma, 2002).

De acuerdo con Báez (5), en México la inactividad legislativa no es un asunto baladí, el diputado, tiene la atribución de hacer leyes, sin embargo lo hace de forma irresponsable o deficiente; conceptualizando estas conductas, Báez dice, que puede haber diversos tipos de omisiones legislativas:



En la omisión relativa, el legislador crea leyes, sin embargo viola de alguna manera principios como el de igualdad, no incluyendo a sujetos o sectores en donde no se aplica la ley ya creada.

Ahora bien, el mismo autor defiende que “el examen de la constitucionalidad de una omisión legislativa no puede recaer en la mera falta de desarrollo por parte del poder legislativo de normas constitucionales, en el puro ‘no actuar como se espera’, del legislador, en su silencio, ya que no todos los silencios del legislador son constituidos por una omisión contraria a la constitución. La omisión legislativa deviene inconstitucional únicamente cuando, el órgano legislativo con su silencio altera el contenido normativo de la Constitución” (Báez, 6).

De lo anterior podemos decir que lo fundamental no es la conducta del legislador, la acción u omisión, sino las consecuencias que de ésta se derivan; concretando la idea diremos que la infracción se produce si la inactividad o silencio (omisión) del legislador da como consecuencia una situación

fundamentalmente jurídica contraria a lo que marca la constitución, es bajo esta situación en donde se afecta a la sociedad civil.

A nivel federal en México aún no se ha legislado para que existan mecanismos de control constitucional mediante los cuales se pueda sancionar la omisión legislativa. Un factor fundamental en la presión a la legislación por omisión, es la participación ciudadana, dicha participación se concretará vía la educación política ciudadana, ya que ésta se ve representada en el desarrollo social de la comunidad; un ejemplo de ello es la sociedad informada, demandante de transparencia de la información que ofrece el gobierno.

La pregunta que se plantearía es ¿luchamos contra la corrupción porque va en contra de los valores morales o porque ésta limita el eficiente funcionamiento del gobierno, de la economía y en general de la sociedad?, como vemos, la respuesta va mas allá de lo que en México se ha implementado, se está considerando el aspecto técnico, el cual es fundamental pero se debe buscar construir el desarrollo humano a largo plazo, atacando de forma integral, no sólo la parte sancionadora sino también la de prevención. Atacando las bases con aspectos éticos, desde el sistema operativo hasta servidores públicos de primer orden, para Solimano el término corrupción se ve representado como las termitas que se comen al Estado.

El poder y el servidor público.

La relación que mantiene el poder legislativo con la política, está entramada en una lucha por el poder, la pregunta que nos plantearíamos no es quién tiene el poder, sino qué posiciones facilitan el dominio de unos actores y el acatamiento de otros. Si el poder político equivale a una aptitud para incidir en la regulación de un conflicto, podemos atribuirle poder político a un gobierno que toma decisiones. O al partido que, a su vez controla al gobierno. O a una diputada que participa en el debate parlamentario y otorga su voto favorable a un proyecto de ley.

Bajo la premisa anterior definamos qué es el poder; de acuerdo con Villoro, “es la capacidad de algo o alguien de causar efectos alterando la realidad”, es decir que un hombre en el ejercicio del poder, puede generar que se altere la realidad de un grupo de personas por la gran influencia que tiene debido a su poder (2006, 80).

Desde este punto de vista, el poder no se ejerce solamente desde las instituciones públicas ni tampoco reside en forma exclusiva en el Estado, la regulación de conflictos está abierta a un conjunto de actores que tratan de orientar dicha regulación en beneficio propio; de acuerdo con Valles, el poder se manifiesta de la siguiente manera:

En el *primer nivel*, todos los actores participan, con sus respectivos recursos, exigencias y propuestas; si nos situamos en los legisladores, estaríamos hablando de diputados de la misma bancada estableciendo propuestas e intentando incidir en ellas para su aprobación.

En el *segundo nivel*, uno o varios actores son capaces de impedir que la cuestión X se convierta en conflicto político, porque controlan la agenda institucional e impiden con ello que la cuestión sea objeto de regulación vinculante; en este caso, las negociaciones que realizan los diputados con partidos de bancadas diferentes buscando controlar la agenda institucional en beneficio de la propio bancada.

El *tercer nivel*, uno o varios actores son capaces de influir sobre la conciencia de otros, mediante la conservación de mitos e ideologías, consiguiendo que la cuestión X no sea percibida como problemática, es decir, la presión ejercida en el poder legislativo es el factor fundamental de búsqueda de poder (2000, 38).

Es de ahí de donde parte la lógica del poder, que pretende en aras de justificarse, direccionar y controlar pero también subsistir y también perdurar. El poder político, como en el caso de los legisladores, buscará prevalecer, ya sea como grupo, institución o en última instancia como acción o conjunto de éstas.

La acción colectiva que buscan los diputados, no es un fenómeno natural que surge de manera espontánea, Michel Crozier advierte que, es un constructo social, creado, inventado y diseñado por los actores sociales, para resolver problemas específicos, problemas ya sean del mismo ejercicio del poder o de la resolución de problemas sociales; el poder nos dice Mojica es como un juego de ajedrez:

Cuando un actor influye sobre otro, automáticamente se pone en evidencia una relación de fuerzas, pero es muy difícil que esta confrontación se lleve a cabo únicamente entre dos actores, porque tanto uno como el otro tiene aliados que no aparecen gratuitamente, sino que se sienten solidarios en la medida en que ven comprometidos sus intereses (Marinez, 2004, 12).

Bajo el esquema de los diputados, toca a estos grupos decidir en buena medida grandes aspectos jurídicos de la vida cotidiana en varios ámbitos sociales, esto es, el que decide, teóricamente debe contar con elementos como información y soporte teórico, político y práctico suficiente para decidir; sin embargo, en ocasiones por cuestiones meramente políticas debe hacerlo sin estos instrumentos.

Los actores políticos, fundamentalmente los hacedores de leyes, son grupos humanos en ejercicio de su libertad; para infortunio de la comunidad, no siempre actúan como deberían, es decir, interponiendo el bien general al bien particular, veámoslo de la siguiente manera, una cosa es lo que en el ejercicio de su obligación debería hacer y otra lo que hace en realidad, El ser difiere del deber ser.

Es por ello que, la legalidad del poder tiene que ver con el modo en que éste debe ser ejercido para evitar la arbitrariedad. Los legisladores son electos de forma legítima, y la legitimidad le sirve al poder para que quien lo detente lo ejerza a justo título, es decir, autorizado por una ley o norma. El término legal indica que el ejercicio del poder debe estar estipulado y limitado no tan sólo por

leyes, sino que estas mismas establezcan las sanciones en caso de no realizar dichas tareas.

Para que el poder de los legisladores resulte efectivo, a pesar de las oposiciones que encuentra, éste debe estar apoyado y reforzado por un atributo imprescindible, el monopolio de los mecanismos de coacción de cualquier tipo que éstas sean.

Relación entre Ética, Servicio Público y Corrupción.

La ética está vinculada con la conciencia moral de todo ser humano, de tal manera que sirve como motor, freno, y para dar dirección a la toma de decisiones dirigidas por la conducta ética, la cual pertenece íntegramente a los individuos y a su relación con el entorno social, laboral, político, económico y cultural; en el caso del servicio público se involucra en todas las acciones anteriores.

El desarrollo del comportamiento de lo que socialmente se establece como lo correcto y lo incorrecto es regulado por la ética, lo que se espera del servidor público es que tenga un interés general de cumplir con honestidad y pleno conocimiento lo que sabe hacer, por lo que no basta con que el servidor conozca de manera mecánica que existe una ley de responsabilidades del servicio público que deberá cumplir, nunca es suficiente saber que existen las leyes para que ellas sean acatadas, es fundamental dar a conocer dichas leyes en los medios de comunicación, así como en los sistemas educativos, para que los ciudadanos se concienticen y asimilen tales leyes. Pero sobre todo, es importante socializar estas leyes para que formen parte del comportamiento espontáneo de la colectividad.

Es usual que el servicio público se asocie con corrupción y falta de ética. Llega a tal grado el relajamiento hacia la irresponsabilidad que ésta se vuelve una costumbre, concretando un déficit ético así como un déficit de profesionalidad; ejemplifiquemos lo anterior: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos marca en su artículo 108 de las responsabilidades

de los servidores públicos que, quienes desempeñen un empleo en la administración pública federal o en cualquiera de los poderes públicos, serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Veamos el siguiente comparativo, que ilustra la conceptualización de omisión durante dos años, es decir, el legislador al tener faltas injustificadas está dejando de realizar trabajo legislativo establecido en la ley, por lo tanto incurre en responsabilidad.

Al respecto, ya que el nuevo reglamento de los legisladores de la Cámara de Diputados menciona que el trabajo legislativo en el pleno sea dinámico y productivo, cabría decir que para realizar dichas actividades y que éstas se conviertan en productivas, las inasistencias a sesiones del Congreso no debieran ser recurrentes, la ética de mínimos es de principios, es individual e intransferible.

Sin embargo, la tabla a continuación mostrada nos da el comparativo de dos años, en donde se evidencian las claras inasistencias de los legisladores.

**Primer periodo de sesiones ordinarias del tercer año de ejercicio, 2008
Inasistencia sin justificación**

| Grupo parlamentario | Diputados con inasistencia | Número de faltas |
|---------------------|----------------------------|------------------|
| PAN | 20 | 27 |
| PRD | 21 | 21 |
| PRI | 0 | 0 |
| CONVERGENCIA | 3 | 4 |
| PVEM | 1 | 1 |
| PT | 3 | 4 |
| NUEVA ALIANZA | 1 | 1 |
| ALTERNATIVA | 2 | 2 |
| TOTAL | 51 | 60 |

**Segundo periodo de sesiones ordinarias del tercer año de ejercicio, 2008
Inasistencia sin justificación**

| Grupo parlamentario | Diputados con inasistencia | Número de faltas |
|---------------------|----------------------------|------------------|
| PAN | 20 | 27 |
| PRD | 125 | 491 |
| PRI | 1 | 1 |
| CONVERGENCIA | 18 | 67 |
| PVEM | 3 | 3 |
| PT | 12 | 46 |
| NUEVA ALIANZA | 0 | 0 |
| ALTERNATIVA | 3 | 9 |
| TOTAL | 182 | 644 |

**Segundo periodo de sesiones ordinarias del tercer año de ejercicio, 2009
Inasistencias sin justificar**

| Grupo parlamentario | Diputados con inasistencia | Número de faltas |
|---------------------|----------------------------|------------------|
| PAN | 113 | 271 |
| PRD | 13 | 17 |
| PRI | 3 | 7 |
| CONVERGENCIA | 4 | 7 |
| PVEM | 1 | 3 |
| PT | 3 | 5 |
| NUEVA ALIANZA | 0 | 0 |
| ALTERNATIVA | 0 | 0 |
| SIN PARTIDO | 1 | 7 |
| TOTAL | 138 | 317 |

Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

Podemos ver en los cuadros anteriores el número de inasistencias sin justificar de los legisladores (diputados), a lo que nos planteamos ¿Cuál es el castigo que recibirán por dichas inasistencias y realmente se aplican? El nuevo reglamento emitido el 24 de diciembre de 2010 en el DOF, menciona en el artículo 193 que “1. El diputado o diputada que acumule dos inasistencias a convocatoria, sin justificar durante un semestre, se les descontará un día de dieta. 2. En caso de que el diputado o diputada acumule cuatro inasistencias a reunión, sin justificar durante un semestre, causará baja de manera automática”. Será importante en futuras investigaciones monitorear dicho reglamento para medir su aplicación (Reglamento de la Cámara de Diputados, 2010).

En base a lo anterior ¿Qué se esperaría de los legisladores?, básicamente que legislen, que emitan leyes y que vayan mejorando la convivencia social, de ahí la expresión ‘omisión del legislador’, la cual nos dice

que denota que el diputado quien está facultado por la ley para crear textos normativos con carácter de ley, no está ejerciendo dicha facultad al no crear leyes o lo ha hecho insuficientemente, cuando era probable que lo hiciera.

La corrupción es entonces una forma de perversión del espacio político, espacio político articulado por dos esferas; lo público y lo social, Serna describe (2008, 136), “lo privado es el ámbito de lo individual, lo público es la esfera del foro político de las instituciones del gobierno, de la propiedad en común”, por lo que lo convierte en una esfera de lo público; cuando una sociedad logra integrar que la Ética haga leyes justas y prudentes para fomentar una cultura de la solidaridad y desarrollo integral se podrá plantear que la sociedad ha conseguido entrar en un círculo virtuoso en el que la corrupción no será un fenómeno social.

Cuando el servidor público tiene aprehendidas las leyes, y realiza su trabajo bajo esquemas éticos, da por resultado un hombre íntegro con principios básicos así como responsable para el trabajo y con respeto por el cargo en el servicio público. Ahora bien, no se debe reducir el servicio público a meras cuestiones técnicas, se requiere analizar también factores del hombre, tales como: aspectos económicos, morales, religiosos, culturales, históricos, sociales, éticos etc.; es decir, el hombre y su contexto.

No debemos olvidar que, cuando el personal está en constante capacitación y preparación, se hace más profesional y la productividad crece. No podemos construir un buen gobierno si no se cuenta con servidores debidamente formados, motivados y absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea, por lo que un sistema formativo y educativo con valores éticos y cívicos, un sistema administrativo con todas las características de modernidad eficiente es ya impostergable. Recordemos que la grandeza de un país radica en la cultura que posean sus habitantes.

Conclusión

Es por todos conocido que, cuando los servidores públicos específicamente los legisladores incumplen en aprobar leyes en tiempo, no atienden a problemas de necesidad urgente o no escuchan recomendaciones de expertos, pero aun existiendo un órgano que castigue dicha omisión, hacen caso omiso de ella.

Es fundamental concretar que en el país, es necesario realizar una revisión de la legislación federal, especialmente en materia de control constitucional, con el fin de esclarecer no tan sólo las responsabilidades de los servidores públicos sino también lo que no está estipulado y que se deja de hacer como obligación.

La aplicación de criterios y programas es de vital importancia para medir y prevenir la corrupción tales como: cero tolerancia, leyes de transparencia que fomenten el acceso a la información, salarios adecuados para los funcionarios, medios de comunicación independientes con capacidad de darle contrapeso y control para evitar el abuso del poder, organizaciones no gubernamentales con capacidad de investigación y denuncia responsable, adecuado funcionamiento de las instancias administrativas y judiciales para sancionar comportamiento inadecuados como la omisión.

Un factor que juega un papel determinante en el funcionamiento del sistema normativo y en las acciones que causan omisión por parte de los servidores públicos, es la participación ciudadana para demandar del gobierno eficiencia en el servicio público, así como para cuestionar cuando los servidores incurran en omisión o falten a sus códigos de ética.

Por lo tanto, como señalamos mas arriba, la educación cívica constituye un aspecto fundamental para impulsar la participación ciudadana y para construir instituciones políticas y sociales que cumplan con su responsabilidad social.

Bibliografía

Aguilera, P. R. E. y Escames N. S. Pensamiento Político Contemporáneo. Editorial Porrúa. México. 2008.

Álvarez de Vicencio M. E. (Noviembre 2005). La ética de la función pública. Una propuesta para abatir la corrupción institucional en México. (Febrero 2010). www.ucol.mx/transparencia7libro/uno.pdf

Aranda. J. SCJN: *omisión* de congresos al incumplir a indios en materia de radios comunitarias. Los legisladores debieron atender a esas comunidades desde la *ley Televisa*, dice la Corte. Martes 16 de octubre de 2007. http://www.jornada.unam.mx/2007/10/16/index.php?section=politica&article=013n1pol&portal_status_message=Correo%20enviado

Báez, S. C. La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México. Biblioteca jurídica UNAM. www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/105/art/art1.htm (Ene. 2011)

Bautista, O. D. La corrupción de las instituciones públicas. ¿Realmente no hay alternativa? UNAM. www.eprints.ucm.es/8252/oscardiego.pdf (Feb. 2010)

Bautista, O. D. La ética en los servidores públicos. Universidad Pedagógica Nacional. México. 2001.

Beltrán, J. A. Piden freno a legisladores omisos. 5 de abril de 2009. <http://www.noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=464311>

Bovero, M. Los verbos de la democracia. Rev. Este país. 1998.

Carretero, S. S. Corrupción, funcionarios públicos y papel de la deontología. Revista de Filosofía del Derecho, No 13, 2010. Pp. 1-26. (Mayo 2010) www.filosofiyderecho.com/rtfd/numero13/01-13.pdf

Cámara de Diputados. Reglamento de la cámara <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF 29-07-2010.

Cuarezma, T. S. J. Manual básico del servidor público. Oficina de ética pública. Managua, Nicaragua. 2002.

Cooper, T. L. The responsible administrator. An approach to ethics for the administrative role. Third edition. San Francisco. 1990.

Espindola, J. L. (2009). Ética ciudadana. Fundamentos. Ed. Porrúa. México. 2009.

García, M. P. (Octubre-Diciembre 2001). La Ética Pública Perspectivas Actuales. Revista Nueva Época. Núm. 114. (Febrero, 2010). www.cepc.es/rap/publicaciones/revistas/3repne_114_13.pdf.

Garriga, C. E. (2000). Explorando las raíces antropológicas y éticas de la dirección: la posición de Herbert Simon. IESE-Universidad de Navarra. Papeles de ética, economía y dirección No 5. (Enero 2000). www.eticaed.org/8-garrigaoo.pdf

Marinez, F. Análisis político y estrategia de actores. Una visión prospectiva. EGAP, Tecnológico de Monterrey. Limusa. México. 2004.

Muñoz, V. E. Interponen acción por omisión legislativa en Tlaxcala. 23 de diciembre de 2010. www.cimacnoticias.com

Sartori, G. La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros. Taurus, México. 2007.

Serna, A. (Noviembre, 2008). La corrupción como patología del bien común. El caso de Hong-Kong. (Febrero, 2010). www.webebscohost.com/ehost/detail?vid=11&hud=105&sid=d9bbbce6-

Solimano, A. T. V. y Del Solar, F. Las termitas del Estado. FCE. Centro Internacional de Globalización y Desarrollo. Chile. 2008.

Vargas, M. S. Ética o Filosofía Moral. Ed. Porrúa. México. 1966.

Valles, J. M. Ciencia Política. Una introducción. Ariel. Barcelona. 2000.

Villoro, L. El poder y el valor. Fundamentos de una ética política. FCE. México. 2006.